

# EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI KAMAR KEDUA DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA

Stefania A. Felicia, Ridho B. Septariantanto, Harven F. Taufik, Nurasyifah Khoirala, I G. N. Anantha W. Jayaningrat

Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Airlangga, Kec. Gubeng, Kota Surabaya, Jawa Timur 60286

Email: [stefaniaarshantyf@gmail.com](mailto:stefaniaarshantyf@gmail.com)

Diterima: 12 Oktober 2019

Review: 7 April 2020

Publish: 22 April 2020

## Abstrak

Dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah dinilai masih memiliki beberapa kelemahan. di antaranya dalam hal menampung aspirasi daerahnya dan ketidak-efektifan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi. Tujuan dari penulisan ini yaitu menjelaskan status quo kewenangan DPD di Indonesia serta konsep ideal fungsi DPD di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut adalah penelitian pendekatan sejarah hukum atau *historical approach*. Diperlukan optimalisasi DPD untuk memperbaiki ketidakseimbangan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan.

**Kata Kunci:** DPD, Kewenangan, Fungsi, Bikameral

## A. Pendahuluan

Pentingnya menilik awal mula pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, selanjutnya disebut dengan DPD, sebagai sebuah lembaga representatif daerah membantu menegaskan kedudukan dan peran DPD di Indonesia. DPD dibentuk dari kebutuhan untuk membentuk sebuah lembaga perwakilan daerah yang khusus menampung aspirasi daerah.

Hal ini dikarenakan DPD bermula sebagai Utusan Daerah (*regional representation*) dalam kedudukannya di MPR sebelum amandemen UUD 1945. Namun, unsur Utusan Daerah ini dianggap tidak memadai untuk mengatasi tantangan ketimpangan dan ketidakadilan dalam wilayah negara dan persatuan nasional.<sup>1</sup> Apalagi, adanya disintegrasi negara yang

<sup>1</sup>Oksep Adhayanto, dkk, (2019), *Analisis Pengisian Unsur Keterwakilan Daerah menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan*

*Umum*, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 48 No. 3, ISSN 2527-4716, Semarang, hlm. 234.

terjadi pada dasawarsa 90-an pasca orde baru, menyebabkan munculnya gerakan separatis daerah, kekecewaan dan protes masyarakat daerah, kesenjangan pusat dan daerah, dan kurang berkembangnya demokrasi.<sup>2</sup> Maka, dibuatlah DPD sebagai lembaga yang berkedudukan tegas dan jelas, dilindungi oleh Konstitusi, untuk mengatasi permasalahan kedaerahan yang berimbas pada skala nasional ini.

Selain itu, DPD dibentuk sebagai institusi negara yang memberi kesempatan kepada orang-orang daerah dalam keikutsertaan mengambil kebijakan nasional terkait kepentingan daerah.<sup>3</sup> Sejalan dengan pendapat Sri Soemantri mengenai adanya keinginan dari masyarakat daerah untuk mendapat perhatian identitas, jati diri, dan kepentingan daerahnya<sup>4</sup>, maka melegitimasi kehadiran DPD sebagai institusi nasional yang khusus mengakomodasi daerah tanpa terkait dengan kepentingan partai politik. Pentingnya untuk membentuk DPD tanpa adanya keterkaitan dengan partai politik memberi ciri khas pembeda DPD dari

lembaga perwakilan lain, dari sisi anggota dan kepentingannya.

DPD hadir dalam rangka mendukung maksud adanya mekanisme *check and balances* dapat berjalan seimbang, terutama antara kebijakan pusat dan kebijakan daerah.<sup>5</sup> Keberadaan DPD sejak awal diharapkan mampu menyeimbangi tugas lembaga perwakilan rakyat yang ada di Indonesia, yakni DPR, agar tidak terjadi ketimpangan dalam menjalankan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah. Kebijakan yang dimaksud di sini dapat diawasi lewat adanya kontrol dalam pembuatan kebijakan sebagai satu dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPD.<sup>6</sup>

Dalam menjalankan tugasnya, DPD diberi amanah oleh Konstitusi Indonesia, sesuai dengan yang tertulis pada Pasal 22D UUD NRI 1945. Salah satu wewenang yang dimiliki DPD yang cukup penting dalam menjalankan tugasnya, seperti mengawasi implementasi peraturan perundang-undangan tertentu yang terkait dengan kepentingan daerah, APBN, pajak, serta pendidikan dan agama.<sup>7</sup> Perlu ditekankan adanya wewenang DPD yang terkait

<sup>2</sup>Ahmad Rosidi, (2015), *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 3 No. 2, ISSN 2303-3827, Mataram, hlm. 291.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 283.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 293.

<sup>5</sup> Adhayanto, *loc. Cit.*

<sup>6</sup> Fatmawati, (2012), *Analysis on the Control Function of the Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council) the Republic of Indonesia*, Indonesia Law Review, Vol. 2 No. 2, ISSN 2356-2129, Depok, hlm. 209.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 208.

dengan kepentingan daerah ini jelas mendasari peran DPD yang membedakannya dari lembaga perwakilan lainnya. Kepentingan daerah ini perlu diakomodasi untuk menjamin bahwa kepentingan publik terpenuhi, bahwasanya kepentingan masyarakat dan kepentingan daerah keduanya terepresentasi dalam keputusan kebijakan publik NKRI.<sup>8</sup> Hal ini mengingat Indonesia yang secara geografis merupakan negara kepulauan yang memiliki banyak perbedaan kepentingan di daerah masing-masing. Oleh karena itu, DPD terbentuk untuk memperkuat daerah-daerah yang ada di Indonesia dalam lingkup nasional.

Bikameral merupakan sistem perwakilan dengan struktur dua kamar.<sup>9</sup> Sistem bikameral di dunia terbagi menjadi tiga, yaitu pertama, *soft bicameralism* yang terjadi pada negara dengan salah satu kamarnya yang memiliki posisi dominan terhadap kamar yang lain. Kedua, *strong bicameralism* yang ditandai dengan posisi atau kewenangan yang hampir seimbang pada kedua kamar. Ketiga, *perfect bicameralism* yang ditandai dengan

kesejajaran atau keseimbangan posisi pada kedua kamar.

Indonesia menganut sistem bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Dari tiga jenis sistem bikameral tersebut, Indonesia termasuk dalam kategori sistem *soft bicameralism*. Hal ini berawal dari adanya amandemen ke-3 UUD NRI Tahun 1945 yang membawa pengaruh pada struktur ketatanegaraan Indonesia. Dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah atau DPD yang diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D UUD NRI Tahun 1945 yang mana ditujukan untuk merestrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameralism*). DPR sebagai kamar pertama dan dimaksudkan untuk mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan sehingga berada di tingkat pusat. Sementara itu, DPD sebagai kamar kedua dan dimaksudkan untuk mewakili kepentingan masing-masing daerahnya. Perbedaan hakikat perwakilan ini untuk menghindari pengertian *double representation* atau keterwakilan ganda.<sup>10</sup> DPR memiliki kewenangan atau peran yang lebih kuat dari DPD. Hal tersebut dapat diketahui dari tugas dan wewenang DPD yang sifatnya

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 212.

<sup>9</sup> Lenny Sipangkar, (2016), *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Strengthening The Legislative Function of Regional Representative Council)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 03, ISSN 235-240, Medan, hlm. 01.

<sup>10</sup> Tubagus Nasarudin, (2016), *Peran DPD Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)*, Fiat Justitia Journal of Law Vol. 10 No. 01, ISSN 1978-5186, Bandarlampung, hlm. 02

terbatas dan sebagai tambahan, seperti mengajukan Rancangan Undang-Undang dalam bidang tertentu kepada DPR, membahas RUU yang diajukannya bersama DPR, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai bidang tertentu yang sudah ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945, dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam hal memilih anggota BPK.<sup>11</sup>

Sehingga dapat dikatakan bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan yang dimiliki DPR, seperti yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) bahwa DPR menetapkan UU bersama Presiden dan berdasarkan Pasal 22 ayat (2) bahwa DPR dapat menyetujui atau tidak menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang.

Selain itu, kewenangan DPD dalam bidang legislasi tidak setara jika dibandingkan dengan kedudukan DPD yang setara dengan lembaga negara lainnya, termasuk salah satunya DPR. Apabila DPR dan DPD memiliki hak yang sama dalam hal yang berkaitan dengan legislasi, aspirasi daerah akan dapat ditindaklanjuti dengan baik oleh DPD.

Sebaliknya, jika hanya diberikan kepada DPR sebagai masukan, aspirasi daerah tersebut belum tentu dijadikan pembahasan utama oleh DPR.<sup>12</sup> Kewenangan-kewenangan DPD sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 22 huruf D UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa DPD hanya sebagai *co-legislator* dari DPR.<sup>13</sup>

Nampak DPD hanya sebagai pembantu atau penunjang bagi DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya. Pemberlakuan sistem *soft bicameralism* ini mendapat pertentangan dari kelompok konservatif di panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, kelompok tersebut menyepakati rumusan yang sekarang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral. Oleh karena itu, DPD tidak memiliki kewenangan untuk membentuk atau menetapkan UUD.<sup>14</sup> Keterlibatan DPD dalam proses legislasi tidak begitu terlihat, seperti dalam hal pembentukan Undang-undang,

DPD hanya memiliki peran diawal saja yaitu mengajukan RUU tentang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan sebagainya kepada DPR.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 07

<sup>12</sup> Ryan Wasti, (2017), *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 47 No. 4, ISSN: 0125-9687, hlm. 447.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, (2008), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, hlm. 189.

<sup>14</sup> *op.Cit.* hlm. 04

Kemudian, RUU tersebut menjadi salah satu hal yang dibahas oleh DPR dengan Presiden yang mana dalam hal ini DPD sudah tidak terlibat dalam proses pembahasannya. Sejatinya peran DPD disini sangat dibutuhkan agar dapat menyampaikan kepentingan daerahnya masing-masing secara jelas sehingga tujuan pembentukan UU sesuai dengan keinginan dari rakyat Indonesia. Sehingga dapat dikatakan persetujuan atau keputusan akhir dalam menentukan nasib dari rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD, yang sekaligus menentukan kepentingan-kepentingan daerah, seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang hendak diatur dalam rancangan undang-undang tersebut, ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi yang terbatas, sedangkan DPR memiliki kewenangan dan peran yang kuat. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan awal pembentukan DPD yang didirikan menggantikan Utusan Daerah di MPR untuk memperkuat konsep bikameral dan konsep *checks and balances* yang mana

DPD berkedudukan sebagai *second chambers*.<sup>15</sup>

Dalam hal menjalankan peran dan fungsinya, Dewan Perwakilan Daerah pun dinilai masih memiliki beberapa kelemahan, diantaranya, dalam hal menampung aspirasi daerahnya. DPD sebagai lembaga perwakilan yang menyalurkan keanekaragaman aspirasi daerah merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah dan untuk melaksanakan prinsip *checks and balances* antar lembaga perwakilan. Dalam hal tersebut, tidak ada dasar hukum yang mengatur terkait afiliasi dari kewenangan DPD dalam kaitannya dengan pemerintah daerah. Hal tersebut justru tidak menunjang DPD yang berkewajiban dalam menyerap, menghimpun, menampung, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Selain itu terlihat pula ketidakefektifan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi. Padahal, eksistensi pemerintah pusat dan pemerintah daerah saling bergantung satu sama lain. Sehingga pemerintah daerah tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Kepentingan daerah pun tak kalah pentingnya dengan kepentingan nasional, karena negara tidak akan maju tanpa terlebih dahulu ada

<sup>15</sup>Ryan Wasti, (2017), *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum dan

Pembangunan, Vol. 47 No. 4, ISSN 2503-1465, Depok, hlm. 442.

dukungan dari daerah. Dengan belum adanya hak dan kewenangan yang lebih untuk Dewan Perwakilan Daerah, maka akan menimbulkan pelaksanaan fungsi yang tidak optimal. Dewan Perwakilan Daerah cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa bisa memberikan solusi terutama yang berkaitan dengan legislasi.

Berdasarkan uraian ini, terdapat dua rumusan masalah yang mendasari penulisan artikel ini, yakni status quo kewenangan DPD di Indonesia serta konsep ideal fungsi DPD di Indonesia.

## B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut adalah metode penelitian pendekatan sejarah hukum (*historical approach*). Metode penelitian ini bertujuan untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu dan mengidentifikasi perkembangan aturan hukum. Metode penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dibahas.

## C. Pembahasan

### Status Quo Kewenangan DPD Di Indonesia

Fungsi dan kewenangan DPD diatur dalam UUD NRI 1945. Menurut Pasal 22 D UUD NRI 1945, DPD berfungsi untuk

mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah kepada DPR; membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, APBN, pajak, pendidikan, dan agama, dan menyerahkan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia dinilai tidak seimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan fungsi legislasi yang secara eksplisit untuk membentuk undang-undang pada saat dilakukan perubahan UUD NRI 1945.

Secara normatif, tidak ada satu pun pasal atau ayat yang menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi ataupun fungsi lain seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat.

Hal ini berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang secara tegas diberikan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Oleh karena hal tersebut, fungsi dari Dewan Perwakilan

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak berimbang.<sup>16</sup>

Institusi DPR cenderung mendominasi dan menentukan dalam semua proses, sedangkan DPD hadir hanya sebagai otoritas yang dapat mengajukan dan membahas, tetapi tidak berwenang menyetujui dan mengesahkan rancangan undang-undang.<sup>17</sup> DPD akhirnya cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa mampu memberikan solusi, terutama yang berkaitan dengan legislasi, karena kewenangan tersebut didominasi oleh DPR.

DPR juga terlihat menjadi lebih superior dari DPD. Seharusnya posisi antara DPD dan DPR adalah sederajat. Perbedaan antara DPR dan DPD hanya pada fungsi dan sumber legitimasinya, di mana DPD lebih berorientasi pada kepentingan daerah (*nonpolitical chambers*) sedangkan DPR lebih berorientasi pada kepentingan politik yang dalam menghasilkan legislasi diwakili oleh kepentingan ideologi partai politik yang mengusung (*political chambers*). Tetapi,

keberadaan DPD di samping DPR saat ini, tidak menunjukkan kedudukan kedua kamar di legislatif sama kuat. DPD hadir hanya sebagai pemberi masukan, sedangkan yang memutuskan tetaplah DPR.<sup>18</sup> Dengan demikian, DPD tidak hadir sebagai legislator, tetapi hanya hadir sebagai “co-legislator” bagi DPR.<sup>19</sup> Belum lagi, pertimbangan tersebut tidak wajib untuk diikuti oleh DPR.

Selain itu, dalam kewenangan pengawasan DPD, hasil pengawasan DPD ujungnya jugalah tidak efektif. Pada akhirnya DPD harus menyerahkan hasil pengawasannya kepada DPR, sebagai bahan pertimbangan bagi DPR, dan hasil tersebut pun sifatnya tidak mengikat. Pengaturan yang demikian semakin memperkuat pernyataan, bahwa DPD dibentuk hanyalah sebagai formalitas kontitusional belaka.<sup>20</sup>

Berkaitan dengan keberadaan DPD sebagai Lembaga legislatif baru ditengah-tengah eksistensi DPR yang sudah lebih dulu sebagai Lembaga legislatif di Indonesia, hal itu memiliki perbedaan

<sup>16</sup>Hernadi Affandi, (2014) *Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 1 No. 1, ISSN: 2460-1543, Bandung, hlm. 3.

<sup>17</sup> Rommy Patra, (2018), *Arrangement of Relationship between State Institutions through the Fifth Amendment of the 1945 Constitution in Indonesia*, Hasanuddin Law Review Vol. 4 No. 1, ISSN 2442-9899, Makassar, hlm. 89.

<sup>18</sup> Hezron Tinambuan dan Dicky Prasetyo, (2019), *Rekonstruksi Konstitusi dalam Regional*

*Representative Dewan Perwakilan Daerah terhadap Fungsi Legislatif*, Masalah-Masalah Hukum Vol. 48 No. 3, ISSN 2527-4716, Semarang, hlm. 268.

<sup>19</sup> Lenny Sipangkar, (2016), *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Strengthening the Legislative Function of Regional Representative Council)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No.3, ISSN 2579-552, Jakarta, hlm. 236.

<sup>20</sup> Rommy Patra, *Loc. Cit.*

dalam konteks hakikat perwakilannya. Perbedaan antara DPR dan DPD terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. Menurut Jimly

Asshiddiqie, DPR mewakili rakyat, sedangkan DPD mewakili daerah-daerah. Dengan demikian, seharusnya keberadaan kedua Lembaga perwakilan tersebut.

Perbandingan	DPD	DPR
Kekuasaan membentuk UU	Tidak punya, hanya dapat mengajukan RUU yang sesuai dengan kewenangannya. (Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945)	Punya, memegang kekuasaan membentuk UU. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945)
Hak membahas RUU	Hanya berhak ikut membahas dan memberi pertimbangan atas RUU yang sesuai dengan kewenangannya. (Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945)	Anggota berhak untuk mengajukan usul RUU. (Pasal 21 UUD NRI 1945) RUU dibahas oleh DPR bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945)

**Tabel 1:** Perbandingan Kewenangan DPD dan DPR dalam Pembentukan Undang-undang menurut UUD 1945

Saling melengkapi dan saling menguatkan. Sehingga, kehadiran DPD dapat mendukung dan memperkuat DPR sebagai

lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD merupakan Lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah.<sup>21</sup>

	Kewenangan DPD			
	Dapat mengajukan	Ikut membahas	Memberi pertimbangan	Dapat melakukan pengawasan
RUU terkait otonomi daerah	✓	✓		✓
RUU terkait hubungan pusat dan daerah	✓	✓		✓
RUU terkait pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah	✓	✓		✓

<sup>21</sup> Hernadi Affandi, (2014) Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam

Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 1 No. 1, ISSN: 2460-1543, Bandung, Hlm 4



RUU terkait pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya	✓	✓		✓
RUU terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah	✓	✓		✓
RAPBN			✓	✓
RUU terkait Pajak			✓	✓
RUU terkait pendidikan			✓	✓
RUU terkait agama			✓	✓

**Tabel 2:** Rincian Perbandingan Kewenangan DPD Dalam Pembentukan Undang Undang Menurut Pasal 22D Ayat (1) Sampai Ayat (3) UUD 1945

Dalam hal ini, terdapat perbedaan antara perwakilan kepentingan dengan perwakilan simbolik. Menurut Arbi Sanit, dalam perwakilan kepentingan yang diwakili adalah individu atau kelompok berdasarkan kepentingannya, sedangkan dalam perwakilan simbolik, yang diwakili adalah masyarakat secara keseluruhan. Merujuk pada hal tersebut, Dewan Perwakilan Daerah sebagai perwakilan simbolik yaitu sebagai simbol seluruh masyarakat terlepas dari pandangan politik, suku, agama, dan lain-lain. Namun, dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tidak seimbang dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Padahal, kedua lembaga perwakilan tingkat nasional tersebut diharapkan akan dapat

menampung seluruh aspirasi rakyat Indonesia baik melalui Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah.<sup>22</sup>

Dilihat dari sejarahnya, DPD merupakan lembaga perwakilan yang menggantikan utusan daerah dalam MPR sebelum amandemen UUD 1945. Pembentukan DPD tidak terlepas dari eksistensi utusan daerah yang kurang mencerminkan pelaksanaan demokrasi sebagaimana mestinya. Terdapat beberapa perbedaan antara utusan daerah dengan DPD yang mana dari perbedaan tersebut juga merupakan faktor-faktor yang memengaruhi diubahnya utusan daerah menjadi DPD.

Pertama, dari segi cara memperoleh anggotanya, anggota utusan daerah

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

diangkat oleh pemerintah, sedangkan anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat di tiap-tiap daerah. Perolehan anggota utusan daerah dianggap tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Kedua, dari segi kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utusan daerah hanya merupakan salah satu anggota MPR. Sedangkan, DPD selain berkedudukan sebagai salah satu anggota MPR, DPD juga merupakan parlemen di kamar kedua yang dibentuk sebagai lembaga legislasi selain DPR yang wewenangnya berkaitan dengan kepentingan daerah.<sup>23</sup> Ketiga, dari segi wewenang, utusan daerah dalam hal kedudukannya sebagai anggota MPR, utusan daerah memiliki wewenang untuk menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan DPD sekarang hanya sebatas menetapkan presiden dan wakil presiden yang terpilih sebagaimana perubahan terhadap kewenangan MPR dalam UUD 1945 yang telah diamandemen.

Selain perbedaan-perbedaan tersebut, pada dasarnya utusan daerah dan DPD juga memiliki beberapa persamaan, yaitu baik utusan daerah maupun DPD sama-sama dimaksudkan untuk mewakili

daerah di tingkat nasional, sama-sama diatur keberadaannya dalam UUD 1945, dan sama-sama merupakan bagian dari MPR. Oleh karena itu, beberapa perbandingan tersebut merupakan faktor-faktor dibentuknya DPD yang diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan rakyat di daerah dengan baik, sehingga dapat juga merealisasikan nilai-nilai demokrasi. Namun, pada pelaksanaannya DPD kurang memiliki wewenang dan pengaruh yang kuat sebagai lembaga legislasi selain DPR, sehingga tidak bisa optimal dalam berperan sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.

Maka, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tentunya tidak dapat dilepaskan dari fungsi representasi masyarakat daerah itu sendiri. Kerangka representasi ini membutuhkan dua komponen penting, yaitu aspirasi dan peran serta masyarakat.<sup>24</sup> Penyaluran aspirasi hanya dapat terjadi apabila terdapat komunikasi dua arah. Dalam hal ini, peran masyarakat dalam

menyuarakan isu-isu yang mereka alami di daerah mereka, sangatlah penting. Karena disinilah letak *give and give* antara DPD dengan masyarakat daerah. DPD pun

<sup>23</sup> Yuniati Setyaningsih, Susilo Utomo, dan Priyatno Harsasto, (2017), *Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Journal of Politic and Government Studies, Vol. 6, No. 2, Semarang, hlm. 02.

<sup>24</sup>Ryan Wasti, (2017) Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 4 (2017): 439-458 ISSN: 0125-9687, Jakarta, hlm 13

dapat mensosialisasikan kebijakan-kebijakan dari pemerintah pusat ke masyarakat daerah. Sehingga, masyarakat daerah dapat memberikan kritikan terhadap kebijakan tersebut agar dapat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Di samping peran Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan komunikasi dua arah, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah belum bisa memberikan kepuasan bagi daerah yang diwakili. Dilihat dari pelaksanaannya, setelah habis masa reses, anggota DPD akan melaporkan setiap kegiatannya di dalam Sidang Paripurna DPD RI yang diadakan di akhir tahun. Di dalam sidang ini, akan dibacakan hasil laporan dari setiap anggota DPD yang diwakili oleh perwakilan dari setiap provinsi dengan waktu pembacaan laporan hanya 5 menit untuk setiap provinsi. Memang sangatlah singkat, padahal jika dilihat dari masa resesnya, seharusnya sangat banyak yang dapat disampaikan di dalam sidang, tetapi hanya dilaporkan tertulis saja yang dilengkapi sementara dalam pembahasan Bersama pada sidang akhir tahun hanya prioritas saja. Disini terlihat jelas mengenai pelaporan hasil reses yang hanya formalitas saja. Setiap daerah tidak maksimal dalam menyampaikan hasil

laporan karena keterbatasan dalam waktu, bahkan tidak semua perwakilan tiap provinsi hadir untuk membacakan.<sup>25</sup>

Pada kenyataannya yang umum terjadi saat ini adalah anggota Dewan Perwakilan Daerah hanya menjadikan masa reses sebagai satu-satunya waktu untuk menampung aspirasi daerahnya. Tetapi, apabila dilihat dari peranan Dewan Perwakilan Daerah selama 5 tahun, seharusnya Dewan Perwakilan Daerah lebih bisa memanfaatkan waktu dalam periode tersebut untuk terjun langsung ke daerahnya dan menampung aspirasi mereka yang nantinya akan disampaikan ke pemerintah pusat.<sup>26</sup> Padahal, kita semua tahu, bahwa kekuatan DPD dalam menyerap aspirasi daerah adalah urgensi utama dibentuknya DPD.

#### Konsep Ideal Fungsi DPD Di Indonesia

Tugas dan wewenang DPD memang telah ditetapkan dalam konstitusi sebagai pemberi pertimbangan terhadap DPR. Namun, sudah seharusnya, DPD juga harus lebih cerdas dalam memanfaatkan keterbatasannya.<sup>27</sup> DPD sejak semula dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi suara daerah dan memberikan peran yang lebih besar kepada

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>27</sup> Yulia Neta, (2011), *Upaya Peningkatan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia*,

daerah dalam proses pengambilan keputusan politik, terutama yang berkaitan langsung dengan daerah.<sup>28</sup> Bagaimanapun juga masyarakat adalah pihak yang akan merasakan langsung dampak dari suatu produk legislasi. Maka dari itu, adalah penting DPD untuk dapat menyerap aspirasi sebanyak-banyaknya. Penyerapan aspirasi tersebut dapat dilakukan menjumpai masyarakat yang diwakilinya secara langsung, melalui kunjungan, seminar, dan lokakarya, serta melalui konsultasi dengan lembaga pemerintahan lokal daerah yang diwakilinya. Setelah itu, DPD juga harus mengupayakan tindak lanjut konkretnya terhadap aspirasi tersebut.<sup>29</sup>

Lebih daripada itu, melakukan penguatan kewenangan DPD adalah jalan terbaik untuk memperkuat legitimasi lembaga perwakilan di hadapan publik dan memperkuat demokrasi di Indonesia. Penguatan tersebut dapat dilakukan dengan amandemen terhadap konstitusi yang telah mengatur DPD demikian. Bikameralisme harus dimaknai sebagai penguatan terhadap negara kesatuan, dengan daerah yang benar-benar terwakili.<sup>30</sup> Indonesia sendiri adalah negara kesatuan yang menerapkan

desentralisasi.<sup>31</sup> Oleh karena itu, DPD harus diberi ruang gerak yang lebih luas dan dimampukan secara politik untuk turut berperan dan bukan hanya pelengkap dari DPR.

Memperkuat DPD secara wewenang juga memperjelas sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Masih tampak ketidakjelasan, dengan peran dan kewenangan yang begitu luas hanya ada pada DPR, seakan-akan membuat Indonesia menganut sistem perwakilan unikameral.<sup>32</sup> Dengan penguatan DPD, maka Indonesia dapat mempertegas sistem perwakilannya yang adalah bikameral, dan keluar dari ketidakjelasan yang ada.

Penguatan DPD juga bertujuan untuk pengambilan keputusan dan kebijakan yang lebih matang, mengakar dan tepat sasaran, serta bebas dari pengaruh kepartaian dalam DPR. Sistem *checks and balances* akan lebih diperkokoh dengan terbuka kemungkinan untuk melakukan *double checks*, yaitu pembahasan yang berlapis terhadap produk peraturan. DPD hadir sebagai *revising chamber* yang memeriksa segala keputusan yang diambil oleh DPR.<sup>33</sup>

Dalam rangka melakukan pertimbangan, secara komparatif DPD

<sup>28</sup> Yulia Neta, *Loc. Cit.* hlm. 92.

<sup>29</sup> Yulia Neta, *Loc. Cit.* hlm. 100.

<sup>30</sup> Yulia Neta, *Loc. Cit.* hlm. 99.

<sup>31</sup> Agussalim Gadjong, (2011), *Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah dalam Pergantian*

(Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara, Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol. 41 No. 1, ISSN 2503-1465, Jakarta, hlm. 153.

<sup>32</sup> Yulia Neta, *Loc. Cit.* hlm. 99.

<sup>33</sup> *Ibid.*

dapat dibandingkan dengan *Eerste Kamer*, lembaga perwakilan daerah Belanda. Alasan yang memperkuat perbandingan antara DPD di Indonesia dan Belanda terlihat dari fakta bahwa Belanda turut menganut sistem dua kamar dalam lembaga perwakilannya yang bernama *the states general* dan adanya hubungan historis antara Indonesia dan Belanda dari sisi kepustakaan hukum yang berakibat pada sistem hukum yang serupa, yakni *civil law system*. Peran *Eerste Kamer* yang menjadi perwakilan regional lewat pemilihan di tiap daerah/provinsi, mewakili daerah/provinsi tersebut sebagai anggota *Eerste Kamer* dapat dijadikan acuan persamaan dengan DPD.<sup>34</sup>

Bila dibandingkan secara fungsi dan kewenangannya dengan DPD, sistem organisasi *Eerste Kamer* hanya serupa saja substansiya dari unsur keterwakilan<sup>35</sup>, namun tidak pada hakikatnya sebagai lembaga perwakilan rakyat, yakni dalam proses pembentukan undang-undang. Hal ini terlihat dari seberapa luasnya *Eerste Kamer* dalam proses legislasi, yang sejajar dengan lembaga perwakilan lainnya, yakni *Tweede Kamer*, dengan kewenangan seperti mengesahkan dan memutuskan RUU menjadi UU.<sup>36</sup>

Namun, DPD di Indonesia sendiri hanya terbatas bertindak sebagai pemberi usul dan saran bagi DPR dalam proses legislasi. Maka dari itu, terlihat bahwa seharusnya marwah DPD dalam fungsi legislasi perlu diperkuat, berkaca dari lembaga perwakilan daerah Belanda. Hal ini seyogyanya dapat mengoptimalkan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan.

#### D. Penutup

Sebagai negara yang menganut sistem *soft bicameralism* melalui eksistensi DPR dan DPD, terlihat bahwa berdasarkan pembahasan sebelumnya, di Indonesia terjadi dominasi DPR terhadap DPD melalui perbedaan kewenangannya sesuai UUD NRI 1945. Sehingga, terjadi ketidakseimbangan antara DPD dan DPR. Meskipun hakikatnya berbeda, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan di pusat berperan dalam menyerap dan menyampaikan aspirasi masyarakat daerah. Walaupun DPD ikut membahas Rancangan Undang-undang mengenai otonomi daerah, tetap saja hasil akhirnya DPD tidak dapat turut andil, melainkan ada di tangan DPR. Selain itu, dalam proses pengaspirasian, DPD hanyalah terfokus pada masa reses untuk

<sup>34</sup>Hezron Tinambunan dan Dicky Prasetyo, *op. cit.*, hlm. 271.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

turun langsung ke daerah guna melakukan komunikasi dua arah dengan masyarakat daerah, hal ini pun tidaklah efektif. Atas hal tersebutlah, dapat dikatakan bahwa fungsi dan wewenang DPD masih lemah.

Oleh karena itu, saran yang dapat diajukan yakni perlu adanya restrukturisasi dalam hal fungsi dan kewenangan DPD pada sistem ketatanegaraan. Hal ini diperlukan agar DPD memiliki pijakan hukum dalam setiap tugas yang dilakukannya, dikarenakan cara yang dilakukan DPD dalam menjalankan fungsinya seperti turun langsung ke daerah guna komunikasi dua arah dan pembacaan aspirasi daerah pada saat rapat, kurang dimaksimalkan oleh DPD. Sehingga dengan adanya restrukturisasi maka DPD memiliki pijakan hukum dalam menjalankan tugasnya. Memang saat ini UUD NRI 1945 telah meletakkan dasar umum kewenangan DPD.

Maka, untuk mengoptimalkan eksistensinya dalam hal kewenangan dan fungsinya pada ketatanegaraan Indonesia, hal yang dapat dilakukan adalah melalui revisi pasal-pasal yang mengatur fungsi dan wewenang DPD dalam Undang-undang No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang nantinya agar lebih memperjelas hal-hal yang harus dilakukan oleh DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya di daerah, sehingga

pemerintah dapat memroses kepentingan tiap-tiap daerah tersebut untuk kemudian ditindaklanjuti dengan baik agar dapat memuaskan hati rakyat dan memenuhi kepentingan rakyat.

## E. Daftar Pustaka

- Agussalim Gadjong, (2011), *Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah dalam Pergantian (Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol. 41 No. 1, ISSN 2503-1465, Jakarta.
- Ahmad Rosidi, (2015), *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 3 No. 2, ISSN 2303-3827, Mataram.
- Fatmawati, (2012), *Analysis on the Control Function of the Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council) the Republic of Indonesia*, Indonesia Law Review, Vol. 2 No. 2, ISSN 2356-2129, Depok.
- Hernadi Affandi, (2014) *Problematisasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 1 No. 1, ISSN: 2460-1543, Bandung.

- Hezron Tinambuan dan Dicky Prasetyo, (2019), *Rekonstruksi Konstitusi dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah terhadap Fungsi Legislatif*, Masalah-Masalah Hukum Vol. 48 No. 3, ISSN 2527-4716, Semarang.
- Jimly Asshiddiqie, (2008), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Lenny Sipangkar, (2016), *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Strengthening the Legislative Function of Regional Representative Council)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 03, ISSN 235-240, Medan.
- Oksep Adhayanto, dkk, (2019), *Analisis Pengisian Unsur Keterwakilan Daerah menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 48 No. 3, ISSN 2527-4716, Semarang.
- Rommy Patra, (2018), *Arrangement of Relationship between State Institutions through the Fifth Amendment of the 1945 Constitution in Indonesia*, Hasanuddin Law Review, Vol. 4 No. 1, ISSN 2442-9899, Makassar.
- Ryan Wasti, (2017), *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 47 No. 4, ISSN 2503-1465, Depok.
- Tubagus Nasarudin, (2016), *Peran DPD Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)*, Fiat Justisia Journal of Law Vol. 10 No. 01, ISSN 1978-5186, Bandar Lampung.
- Yulia Neta, (2011), *Upaya Peningkatan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5 No. 1, ISSN 2477-6238, Bandar Lampung.
- Yuniati Setiyaningsih, Susilo Utomo, dan Priyatno Harsasto, (2017), *Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Journal of Politic and Government Studies, Vol. 6 No. 2, Semarang.